

29/2/2024



Posting of workers during
the COVID-19 pandemic,
current challenges,
and future prospects



Co-funded by
the European Union

ДОКЛАД ЗА СЦЕНАРИИ ЗА КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ В ЕВРОПА



Съдържание

1. Въведение.....	3
2. Тенденции в командироването на работници в Европа.....	3
3. Сценарии.....	8
3.1. Сценарий 1 – командироване на работници в глобалните вериги за стойност 11	
3.2. Сценарий 2 – прекариат за командироване	12
3.3. Сценарий 3 – приети препоръки.....	14
3.4. Сценарий 4 – бизнес както обикновено.....	15
3.5. Преглед на упражненията по сценарий	16
4. Заключение.....	17

1. Въведение

Този доклад за възможни сценарии за командироване на работници в Европа се основава на национални доклади, публикувани за проекта „Перспективи за командироване“.

Португалският доклад за преглед на литература припомня, че „едно от основните предизвикателства при осигуряването на ефективно спазване на законодателството, приложимо за командироването на работници, е установяването, че конкретната ситуация е тази, в която се извършва командироването“ (стр. 12). Това означава, че все още съществуват значителни проблеми, свързани с дефинирането на понятието „командирован труд“. Няколко национални доклада за съответния проект споменаха този проблем.

Изчисленията, дадени за четирите сценария, не се основават на количествени изчисления, а на предположения за качествени тенденции, които можем да потвърдим въз основа на национални доклади и литература. Те имат само индикативен характер и се основават на дадени хипотези, определени за сценариите.

2. Тенденции в командироването на работници в Европа

През 2015 г. в ЕС е имало 2,05 милиона командировани работници, според (Европейска комисия, 2022 г.). Този брой командировани работници се е увеличил с 41,3% между 2010 г. и 2015 г. Възможно е числата да са дори по-високи, но вирусът Covid-19 промени значително условията, свързани с тези трудови договори. Процентът на командированите работници в общата работна сила остава нисък през 2015 г. (средно 0,9% от общата заетост в ЕС, 0,4% в еквиваленти на пълно работно време.

За съжаление няма актуални статистически данни за потоците от командировани работници в анализирани държави.

Въпреки това концентрацията на квалифицирани работници в някои сектори е висока. Около 36% от общия брой препоръки са в строителния сектор. Концентрацията е особено висока в Люксембург, Белгия и Австрия от гледна точка на приемане на работници и в Люксембург, Словения, Словакия, Хърватия, Португалия и Полша от гледна точка на изпращане на работници. Всъщност доклад, публикуван от De Wispelaere, De Smedt и Rascolet (2022), заключава, че „подизпълнителите са особено разпространени в чувствителни към цените и трудоемки сектори като строителството, корабостроенето,

месната промишленост и производството“ (De Wispelaere et al, 2022:39). Този аспект е много важен, когато включва сектор NACE C (производство) и ще играе роля при съставянето на сценария.

В същото изследване авторите продължават да посочват, че „секторното разпределение показва, че Холандия издава най-много лицензи за сектор „Информационни и комуникационни дейности“ (70,1% от общия брой лицензи през 2019 г.; 61,4% през 2020 г.) , следвани от лицензите в сектор „Професионални, научни и технически дейности“ (12,9% през 2019 г.; 15,3% през 2020 г.). (...) Унгария издаде по-голямата част от разрешителните в „Производство“ (55,0% през 2019 г.; няма данни за 2020 г.) и „Информация и комуникация“ (24,6% през 2019 г.; няма данни за 2020 г.). Следователно тези цифри показват, че голям брой „вътрешнофирмени трансфери“ се извършват в Холандия и Франция, главно във висококвалифицирани сектори като „Информация и комуникация“ и „Професионални, научни и технически дейности““ (De Wispelaere). и др., 2022: 40). Този тип специфична информация не се предоставя в националните доклади. Следователно ще бъде много трудно да се съставят точни сценарии

В португалския доклад се посочва, че „повече от половината командировани се извършват между съседни страни; процентът на изпращане на работници от съседни страни може да достигне 80% в някои случаи в ЕС. Средното време в ЕС, през което командированите работници предоставят услуги в друга страна, е по-малко от 4 месеца. Средно работниците се командират 1,9 пъти годишно. Въпреки това, средната продължителност на препоръките от определени държави може да продължи повече от 8 месеца.“

И накрая, изглежда, че „командироването често се извършва между съседни държави-членки. Всъщност беше установено, че географската близост все още е най-важният фактор, обясняващ посоката и степента на потоците от препоръки, като се има предвид, че е свързан с предишен бизнес и историческа принадлежност“ (De Wispelaere et al, 2022 г.).

В този проект беше интересно да се събере повече информация за използването на този вид договори в страни извън Европейския съюз, но които са в Европа. В примерите, дадени в няколко доклада от казуси, се посочва, че движението на командирована работна ръка се осъществява предимно от тези страни към страните-членки на ЕС, както и че има явни бюрократични затруднения, когато става въпрос за приемане на тези работници на европейския пазар на труда. Съществуват свързани ограничения.

Следващата таблица показва потоците от командировани работници по произход и дестинация през 2019 г., които се основават на преносими документи (PD) A2, издадени от държавите членки в съответствие с член 12 от основния регламент.

Таблица 5 Преносими документи А1, издадени от компетентни държави-членки в съответствие с член 12 от основния регламент, преглед по държави-членки, приемащи работници, 2019 г.

Table 5 PDs A1 issued by competent Member States according to Article 12 of the Basic Regulation, breakdown by receiving Member State, 2019

		Sending Member State																											Total				
		BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE		UK	IS	LI	NO
EU-27	81,868	14,147	10,177	6,540	1,393,574	6,509	2,819	6,334	120,699	102,337	44,846	127,203	78	2,513	25,906	72,961	55,644	263	20,832	83,505	237,748	57,437	44,070	93,640	89,641	4,002	2,669	38,752	166	173	26,681	2,773,734	
EU-28	83,755	14,436	10,389	7,100	1,481,505	6,516	3,258	6,489	131,859	112,023	45,146	133,263	78	2,525	26,071	74,191	56,351	287	21,798	85,126	242,637	58,186	44,560	94,131	90,599	4,178	2,870	39,109	171	188	27,449	2,906,244	
EU-15	81,398	13,296	8,481	6,084	1,182,417	6,347	3,110	5,746	122,175	101,014	41,898	117,822	69	2,136	24,903	72,854	52,656	277	21,181	74,402	231,130	57,361	41,741	87,924	76,363	3,929	2,685	37,259	159	188	25,429	2,502,434	
EU-13	2,357	1,140	1,908	1,016	299,088	169	148	743	9,684	11,009	3,248	15,441	9	389	1,168	1,337	3,695	10	617	10,724	11,507	825	2,819	6,207	14,236	249	185	1,850	12	0	2,020	403,810	
EFTA	2,115	356	255	3,120	200,205	684	125	88	4,237	10,529	1,153	39,886	<5	104	5,934	940	1,103	18	642	6,950	4,212	575	674	1,201	1,012	249	974	3,688	26	41	479	291,578	
Total	85,870	14,792	10,644	10,220	1,681,710	7,200	3,383	6,577	136,096	122,552	46,299	173,149	81	2,629	32,005	75,131	57,454	305	22,440	98,965	246,849	58,761	45,234	95,332	91,611	4,427	3,863	42,807	197	229	1,940	27,928	3,206,680
BE	1,856	398	122	88,115	31	235	237	6,025	18,868	1,478	6,181	<5	64	1,571	27,003	2,262	5	7,669	1,501	19,734	13,486	4,632	7,935	4,630	160	144	3,315	<5	6	562	218,230		
BG	112		42	32	9,076	0	<5	145	300	410	32	702	0	37	<5	14	155	0	11	519	960	95	549	67	306	9	12	50	0	0	203	13,840	
CZ	432	93		164	79,142	<5	7	20	1,220	1,828	380	2,091	<5	0	89	137	454	<5	55	1,645	3,868	90	424	644	8,429	38	10	88	0	0	148	101,502	
DK	606	162	464		30,568	48	260	75	1,510	1,122	102	1,992	0	24	652	172	398	<5	262	3,308	2,565	192	139	172	449	221	150	412	<5	0	251	46,282	
DE	7,799	7,239	3,715	1,561		713	359	2,509	21,422	24,677	32,582	23,991	7	1,022	9,981	11,707	32,354	12	5,196	49,941	131,498	3,156	17,297	55,740	47,618	542	285	3,171	19	128	9,496	505,737	
EE	58		26	23	2,805		0	<5	136	135	14	90	0	35	575	40	<5	0	10	381	436	0	5	37	90	73	<5	38	0	0	7	5,023	
IE	242	87	49	70	10,814	11	0	13	1,178	1,173	14	901	0	6	14	153	145	9	73	253	592	178	98	54	101	13	<5	813	0	0	100	17,158	
EL	192	507	217	167	6,609	5	7	1,092	1,279	24	2,052	59	<5	20	110	117	5	139	234	209	21	106	11	80	98	262	2,147	<5	0	1,664	17,437		
ES	2,374	399	530	789	113,830	113	91	360	12,904	192	14,106	0	19	98	708	347	49	1,006	2,532	3,116	13,840	548	575	577	653	360	3,626	42	<5	3,295	177,082		
FR	30,902	1,191	750	723	214,164	299	351	573	36,612		950	46,034	0	126	2,696	28,783	2,339	28	3,150	3,914	24,459	20,256	8,182	2,102	3,410	456	465	13,400	47	<5	3,855	450,220	
HR	83	76	77	22	12,013	12	<5	<5	398	396		1,663	0	8	<5	97	375	0	31	1,305	219	9	115	3,311	161	18	45	181	0	0	198	20,821	
IT	2,123	248	382	232	119,746	94	69	437	11,231	10,293	2,688		<5	51	189	866	1,067	123	971	5,568	3,058	521	4,624	2,353	1,287	189	309	3,009	20	12	1,966	173,727	
CY	38	77	9	15	1,041	0	<5	268	112	85	22	108		0	0	37	<5	0	14	35	40	0	43	9	7	11	34	335	0	0	335	2,677	
LV	35	14	23	119	3,140	43	0	<5	120	149	<5	98	0		458	27	162	<5	6	353	316	5	<5	8	35	6	<5	40	0	0	11	5,178	
LT	73	52	27	116	7,799	71	<5	0	181	211	<5	183	0	93		35	32	0	15	44	983	<5	45	0	76	20	<5	19	7	0	13	10,103	
LU	10,714	5	56	19	27,779	<5	<5	34	741	7,730	107	1,466	0	13	7		386	<5	225	252	1,069	668	219	733	201	12	19	169	0	0	234	52,863	
HU	313	164	200	88	43,151	<5	20	19	1,026	1,182	150	1,610	8	11	<5	257		<5	85	1,613	1,632	80	650	1,057	2,997	5	9	394	0	0	177	56,902	
MT	36	26	19	18	2,574	0	<5	19	401	262	31	982	0	40	13	39	41		<5	61	183	0	15	13	33	<5	34	32	0	0	121	5,001	
NL	22,680	589	455	399	131,859	188	756	1,065	5,617	4,972	1,061	3,904	0	50	3,655	1,063	4,299	8	2,187	17,009	2,979	3,060	2,597	4,392	89	73	3,517	<5	0	750	219,276		
AT	747	424	736	271	262,296	18	31	59	1,420	2,097	829	7,696	0	24	13	409	7,745	5	1,156		6,012	691	1,261	14,247	9,369	87	98	1,259	0	21	1,459	320,480	
PL	670	92	237	372	77,656	28	56	108	2,704	2,922	94	3,255	0	136	23	451	519	<5	280	1,059		56	267	501	1,224	40	21	384	<5	0	470	93,630	
PT	433	74	53	51	21,157	15	33	114	21,357	3,012	25	1,459	0	0	19	313	14	<5	101	578	390		95	52	124	63	25	293	0	0	600	50,453	
RO	309	389	200	21	27,847	0	13	132	1,859	1,932	206	2,237	0	13	<5	125	500	<5	53	1,074	721	86		314	476	<5	<5	113	0	0	145	38,774	
SI	105	58	48	10	9,784	<5	43	9	261	413	2,252	1,410	0	<5	<5	17	361	<5	27	1,555	166	<5	133	21	402	<5	<5	34	0	0	83	17,205	
SK	93	99	1,000	16	23,060	9	<5	14	966	1,084	64	1,012	0	12	<5	61	1,093	<5	28	1,080	1,983	401	570	225		21	7	142	<5	0	109	33,154	
FI	208	133	159	149	18,979	3,933	74	23	1,015	1,161	796	737	0	181	1,399	158	52	0	111	1,140	2,818	181	259	139	544		290	721	<5	0	168	35,529	
SE	491	93	305	971	48,570	871	402	92	1,795	2,040	750	1,243	0	541	4,424	179	424	<5	156	1,373	13,712	443	731	723	2,623	1,170		1,050	16	0	261	85,450	
UK	1,887	289	212	560	87,931	7	439	155	11,160	9,686	300	6,060	0	12	165	1,230	707	24	966	1,621	4,889	749	490	491	958	176	201	357	5	15	768	132,510	
IS	30	6	<5	43	960	70	0	11	82	141	<5	71	0	33	92	14	0	0	14	260	199	0	35	7	12		<5	29	0	0	20	2,136	
LI	13	0	6	13	3,403	0	<5	0	8	<5	5	36	0	0	<5	10	8	0	0	372	20	0	0	6	5		<5	<5	0	0	398	4,311	
NO	404	157	62	2,943	15,252	609	35	<5	1,227	922	978	1,763	0	58	5,786	62	547	<5	142	477	2,210	280	230	137	67	193	909	2,633	23	0	61	38,170	
CH	1,668	193	184	121	180,590	5	88	75	2,920	9,462	167	38,016	<5	13	55	854	548	17	486	5,841	1,783	295	409	1,051	928	56	63	1,026	<5	41	0	246,961	
unkn.																				6,889							19	<15			6,918		

* EL and CY: 2018 figures

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020

Източник: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Командироване на работници - Доклад за прехвърлими документи А1 от 2019г.*, NIVA-KU Leuven

Както можем да потвърдим, през 2019 г. Германия е страната, която получава най-много командировани работници (повече от половин милион работници), като повечето работници са от Полша (131 хиляди). Германия също е държавата-членка, която изпраща повечето си работници в страните, участващи в това проучване. Това означава, че през същата година над 9 хиляди германски работници са били командировани в България, 6,6 хиляди в Гърция, 77,7 хиляди в Полша, 21,2 хиляди в Португалия и 23 хиляди в Словакия. Това означава, че Германия има важна роля в регулаторния процес на командироване на работници, тъй като получава и изпраща най-много командировани работници в други страни-членки на ЕС, включително тези, включени в това изследване.

Развитието на тези цифри беше обект на драстични промени през последното десетилетие, както е показано в следващата таблица.

Таблица 6 Преносими документи А1 в съответствие с член 12 от основния регламент, издаден от държавите-членки, които изпращат работници, 2010-2019 г.

Table 6 PDs A1 according to Article 12 of the Basic Regulation issued by sending Member States, 2010-2019

Sending MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	% Numbers
EU-27	1,023,896	1,162,056	1,197,285	1,300,598	1,416,864	1,452,627	1,578,130	1,682,304	1,759,461	3,135,123	1,375,662	78.2%
EU-28	1,056,005	1,197,424	1,230,433	1,330,533	1,440,365	1,484,335	1,611,777	1,716,084	1,796,651	3,177,941	1,381,290	76.9%
EU-15	666,768	715,861	709,726	749,048	800,696	832,614	903,484	1,010,337	1,171,075	2,528,176	1,357,101	115.9%
EU-13	389,237	481,563	520,707	581,485	639,669	651,721	708,293	702,659	625,576	649,765	24,189	3.9%
EFTA	2,309	2,603	459	10,734	14,332	10,972	11,918	17,566	17,478	30,294	12,816	73.3%
Total	1,058,314	1,200,027	1,230,892	1,341,267	1,454,697	1,495,307	1,623,695	1,733,650	1,814,129	3,208,235	1,394,106	76.8%
BE	49,862	55,931	56,103	58,522	58,611	63,467	69,836	76,719	76,596	85,870	9,274	12.1%
BG	5,734	7,429	11,091	12,861	13,275	14,811	15,656	14,781	13,731	14,792	1,061	7.7%
CZ	15,829	16,102	15,358	13,155	10,380	10,799	11,145	11,806	10,255	10,644	389	3.8%
DK	9,262	11,491	6,176	5,320	3,869	7,288	6,508	8,250	9,181	10,211	1,030	11.2%
DE	201,436	226,850	221,650	227,008	232,776	218,006	231,766	332,091	409,340	1,678,407	1,269,067	310.0%
EE	13,580	15,322	14,889	11,689	7,147	5,415	6,327	6,305	6,915	7,200	285	4.1%
IE	1,935	3,106	3,512	3,457	3,261	3,616	3,303	3,222	3,687	3,383	-304	-8.2%
EL	642	888	1,661	1,688	2,325	2,908	3,941	4,253	6,583	6,583		
ES	44,087	48,479	48,132	63,519	76,286	86,943	100,469	110,868	123,670	136,096	12,426	10.0%
FR	133,896	144,256	130,247	123,580	119,727	130,468	132,012	109,168	117,739	122,552	4,813	4.1%
HR				8,716	24,060	33,381	36,142	41,253	48,613	46,299	-2,314	-4.8%
IT	35,430	35,611	48,369	55,509	69,279	83,277	106,395	129,732	148,863	175,908	27,045	18.2%
CY	81	38	35	66		96	169	81	81	81		
LV	3,424	4,287	2,846	3,237	1,655	1,801	2,446	1,629	812	2,629	1,817	223.8%
LT	6,462	9,515	11,306	14,105	16,683	21,430	25,371	26,548	30,801	32,005	1,204	3.9%
LU	55,852	39,385	39,758	28,481	50,345	50,440	55,364	58,686	64,301	75,131	10,830	16.8%
HU	40,640	57,848	63,742	66,415	65,655	59,711	61,365	62,873	54,326	57,454	3,128	5.8%
MT	442	318	327	322	145	88	110	145	252	305	53	21.0%
NL	15,190	25,986	24,199	25,429	37,775	27,141	28,394	22,305	26,597	25,074	-1,523	-5.7%
AT	25,957	28,806	35,671	36,959	41,114	55,320	62,526	50,303	88,117	98,965	10,848	12.3%
PL	221,126	227,930	246,214	262,714	266,745	251,107	259,999	235,836	238,525	246,849	8,324	3.5%
PT	58,923	54,043	54,580	81,687	74,735	64,020	62,005	64,320	51,905	58,887	6,982	13.5%
RO	29,730	59,363	44,318	51,739	57,194	46,871	48,710	46,733	41,950	44,864	2,914	6.9%
SI	23,944	42,485	65,727	83,659	102,920	126,153	150,922	163,876	85,999	95,339	9,340	10.9%
SK	28,245	40,926	44,854	52,807	73,810	80,058	89,931	90,793	93,316	91,304	-2,012	-2.2%
FI	2,187	2,668	3,181	3,332	2,786	3,725	3,707	3,541	4,293	4,428	135	3.1%
SE		2,993	3,339	4,622	4,306	4,287	3,611	3,099	3,013	3,863	850	28.2%
UK	32,109	35,368	33,148	29,935	23,501	31,708	33,647	33,780	37,190	42,818	5,628	15.1%
IS	376	377	293	269	140	179	126	162	151	197	46	30.5%
LI	61	63	166	119	89	65	65	32	32	229	197	615.6%
NO	1,872	2,163	n.a.	n.a.	3,252	n.a.	n.a.	2,100	1,479	1,940	461	31.2%
CH			n.a.	10,346	10,851	10,728	11,727	15,272	15,816	27,928	12,112	76.6%

* EL and CY: 2018 figures

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Източник: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Командироване на работници - Доклад за прехвърлими документи от 2019г.*, NIVA-KU Leuven

Следващата таблица показва броя на преносимите документи А1, издадени от държавите членки, приемащи работници в периода от 2010 до 2019 г.

Таблица 7 Преносими документи А1, издадени в съответствие с член 12 от основния регламент от държавите-членки, приемащи работници, 2010-2019 г.

Table 7 PDs A1 issued according to Article 12 of the Basic Regulation, by receiving Member State, 2010-2019

Receiving MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	
											Numbers	%
EU-27	952,145	1,077,135	1,068,846	1,153,158	1,235,467	1,269,951	1,379,339	1,481,663	1,550,740	2,773,734	1,222,994	78.9%
EU-28	986,466	1,114,382	1,109,212	1,196,680	1,286,360	1,324,295	1,436,565	1,541,250	1,611,572	2,906,244	1,294,672	80.3%
EU-15	915,283	1,038,836	1,030,874	1,118,419	1,205,586	1,235,168	1,336,001	1,424,617	1,470,941	2,502,434	1,031,493	70.1%
EU-13	71,183	75,546	78,338	78,261	80,774	89,127	100,564	116,633	140,631	403,810	263,179	187.1%
EFTA	71,848	94,423	81,973	98,201	109,497	124,070	130,354	131,025	142,179	291,578	149,399	105.1%
Total	1,058,314	1,208,805	1,230,614	1,340,671	1,454,573	1,495,307	1,623,695	1,730,562	1,807,375	3,206,680	1,399,305	77.4%
BE	90,540	125,167	125,264	134,340	159,749	156,556	178,319	167,335	156,695	218,230	61,535	39.3%
BG	4,483	4,006	3,896	3,805	3,267	3,325	3,867	3,508	4,665	13,840	9,175	196.7%
CZ	15,892	17,144	17,808	18,603	17,165	19,144	22,743	24,227	30,557	101,502	70,945	232.2%
DK	9,608	11,002	11,044	10,763	10,869	13,352	15,698	15,592	20,337	46,282	25,945	127.6%
DE	250,054	311,361	335,862	373,666	414,220	418,908	440,065	427,175	428,935	505,737	76,802	17.9%
EE	1,235	1,904	2,325	2,998	2,951	2,315	3,733	3,025	3,175	5,023	1,848	58.2%
IE	5,014	6,084	4,674	5,556	3,973	4,039	5,760	6,171	7,816	17,158	9,342	119.5%
EL	10,656	7,763	6,795	4,820	4,692	5,683	6,383	8,109	11,214	17,437	6,223	55.5%
ES	63,304	47,640	46,075	46,507	44,825	47,369	52,353	60,488	63,939	177,082	113,143	177.0%
FR	160,532	161,954	156,490	182,219	190,848	184,695	203,019	241,363	262,126	450,220	188,094	71.8%
HR				1,753	4,560	7,139	9,835	12,791	9,844	20,821	10,977	111.5%
IT	60,460	64,223	48,663	47,445	52,481	59,095	61,321	64,669	73,927	173,727	99,800	135.0%
CY	1,702	1,042	1,106	956	944	716	972	1,256	1,666	2,677	1,011	60.7%
LV	1,851	1,788	1,516	1,235	1,504	1,431	1,080	1,356	2,200	5,178	2,978	135.4%
LT	1,850	2,248	3,497	2,274	1,930	2,404	2,018	2,261	3,035	10,103	7,068	232.9%
LU	27,730	24,295	19,741	20,503	21,763	21,749	26,591	32,664	36,479	52,863	16,384	44.9%
HU	8,457	9,924	9,900	8,887	8,955	8,743	11,312	12,924	17,090	56,902	39,812	233.0%
MT	1,308	1,449	1,052	952	1,062	1,453	2,318	2,513	2,636	5,001	2,365	89.7%
NL	91,560	105,885	99,416	100,423	87,817	89,411	90,873	111,522	126,342	219,276	92,934	73.6%
AT	59,642	76,335	76,445	88,596	101,015	108,627	120,150	141,046	119,907	320,480	200,573	167.3%
PL	12,877	16,013	16,033	14,387	14,521	17,897	17,818	20,620	26,714	93,630	66,916	250.5%
PT	12,193	13,345	11,422	10,696	12,833	15,374	18,109	22,639	28,964	50,453	21,489	74.2%
RO	9,445	10,476	11,224	10,894	9,717	10,709	10,028	12,036	15,883	38,774	22,891	144.1%
SI	3,391	2,676	3,340	4,507	6,550	5,685	5,146	6,357	9,173	17,205	8,032	87.6%
SK	8,692	6,876	6,641	7,010	7,648	8,141	9,694	13,759	13,993	33,154	19,161	136.9%
FI	20,205	22,183	22,522	19,917	16,589	18,618	21,014	22,252	19,579	35,529	15,950	81.5%
SE	19,464	24,412	26,095	29,446	33,019	37,373	39,120	44,005	53,849	85,450	31,601	58.7%
UK	34,321	37,247	40,366	43,522	50,893	54,344	57,226	59,587	60,832	132,510	71,678	117.8%
IS	543	559	385	392	338	608	1,373	1,739	982	2,136	1,154	117.5%
LI	572	763	510	925	417	803	842	715	818	4,311	3,493	427.0%
NO	18,771	30,523	16,170	18,778	21,250	24,958	23,844	22,882	26,570	38,170	11,600	43.7%
CH	51,962	62,578	64,908	78,106	87,492	97,701	104,295	105,689	113,809	246,961	133,152	117.0%

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Izvor: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Командироване на работници - Доклад за прехвърлими документи A1 от 2019г.*, HIVA-KU Leuven

В българския доклад се посочва, че „проблемът с условията на труд също е източник на противоречия, като се има предвид, че командированите работници могат да срещнат езикови и културни бариери, водещи до лоши условия на труд и ограничен достъп до социална защита. И накрая, въздействието на командироването на работници върху социалното благосъстояние е повод за безпокойство, като се има предвид, че командированите работници може да имат затруднения при достъпа до обезщетения за социална защита, като например правото на здравно и пенсионно осигуряване“. Направен е изводът, че „през 2015 г. само 0,5% от българските работници са командировани в други страни членки на ЕС, а правилата за командироване на работници се прилагат само за 3300 граждани на други страни членки на ЕС“.

В Португалия „строителният сектор (NACE F) има най-много командировани работници (64,7%). Административните и обслужващи дейности са 22.2% от командированите в чужбина работници. Производственият сектор (NACE C) представлява само около 7% от всички комуникации“. Доколкото може да се заключи от повечето национални доклади, въпреки че това изследване се фокусира върху производствения сектор, най-много регистрирани командировани работници работят в строителния сектор.

3. Сценарии

Въз основа на развитието на движението на командировани работници в Европа можем да заключим, че има около 3 милиона командировани работници в Европа, като Германия и Франция са държавите-членки, които имат най-значителен дял. Знаем, че по-голямата част от работниците са в строителния сектор (NACE F). Германия обаче е държавата-членка с по-интензивен обмен с държавите-членки, участващи в това проучване „Перспективи за командироване“.

Използвайки горните серийни данни за изпращане и получаване на командировани работници, можем да обобщим информацията, свързана с държавите, участващи в изследването. Следващите две таблици показват тези данни.

Количество А1 преносими документи, издадени от държавата членка, изпращаща работниците (в хиляди)

	2010г.	2015г.	2019г.
В 27 страни от ЕС	1024	1453	3135
България	5,7	14,8	14,8
Германия	201,4	218,0	1678,4
Гърция	0,6	2,9	6,5
Полша	221,1	251,1	246,8
Португалия	58,9	64,0	58,9
Словакия	28,2	80,0	91,3

От тази таблица можем да видим, че общият брой на случаите на командироване на препоръчани работници се е увеличил през предходното десетилетие. Всъщност то се е утроило за 9 години в 27-те страни от ЕС. Германия беше една от тези, които допринесоха най-много за това увеличение. Освен Португалия, където цифрите са повече или по-малко стабилни, всички останали страни, представени в този проект, увеличават броя на случаите на изпращане на работници на командировани позиции във всички сектори. Можем да предположим, че това се отнася и за производствения сектор, макар и в по-малки количества. Следващата таблица показва цифрите, свързани със заплатата на командированите работници.

Количество А1 преносими документи, издадени от държавата членка, която приема работниците (в хиляди)

	2010г.	2015г.	2019г.
В 27 страни от ЕС	952	1270	2774
България	4,5	3,3	13,8
Германия	250,0	418,9	505,7
Гърция	10,7	5,7	17,4
Полша	12,9	17,9	93,6
Португалия	12,2	15,4	50,5
Словакия	8,7	8,1	33,2

Тук също можем да видим възходяща тенденция във всички страни, както и във всички 27 страни от ЕС. Това означава, че през десетилетието преди пандемията от COVID-19 е имало увеличение на броя на преносимите документи А1, издадени от държавата членка, приемаща работниците.

Връзката между изпращане и получаване на командировани работници е следната:

	2010г.	2015г.	2019г.
В 27 страни от ЕС	72	183	361
България	1,2	11,5	1
Германия	-48,6	-200,9	1172,7
Гърция	-10,1	-2,8	-10,9
Полша	208,2	233,2	153,2
Португалия	46,7	48,6	8,4
Словакия	19,5	71,9	58,1

Тези цифри могат да разкрият няколко тенденции. Първо, Германия е страна, която обикновено е получавала повече командировани работници, отколкото е изпращала, но през 2019 г. това се обърна. Второ, с изключение на Гърция, страните, участващи в перспективи за командироване, са държави, които изпращат повече командировани работници, отколкото получават. Трето, няма пропорция между броя на населението в трудоспособна възраст и броя на командированите работници.

Фактът, че нямаме данни, свързани с периода след пандемията, показва, че текущите тенденции не се виждат. Следователно ще разгледаме възможни времена, като приемем, че повечето „аномалии“ (като пандемии или военни прекъсвания) не засягат по-дълги периоди. Ако е така, ще трябва да вземем предвид съответните периоди, в които почти няма командирована работа. Това почти се случи по време на пандемията от COVID-19, но перспективата за командироване на работници бързо се рестартира. Знаем също, че инвазията в Украйна все още влияе върху потенциала за увеличаване на командироване на работна ръка. Но и в двата случая се прогнозира, че подобна "аномалия" няма да продължи дълго време.

Следващите сценарии не са определени подробно количествено, тъй като вярваме - въз основа на литературни и национални изследвания - че няма да има драстични промени в тематичната тенденция. Въпреки това можем грубо да оценим тенденциите според сценариите. Цифрите за 2010, 2015 и 2019 г. остават същите, тъй като данните, базирани на горните таблици, които се основават на изчисленията на De Wispelaere et al. (2020 г.). Друг фактор, който трябва да се вземе предвид, се отнася до сектора, който се анализира: цифрите, които измерват тенденциите, се отнасят до общата командирована работа, а основните заключения на този проект трябва да се отнасят само до производствения сектор (NACE C).

3.1. Сценарий 1 – командироване на работници в глобалните вериги за стойност

Случаят в България поставя началото на потенциална тенденция за командироване в Европа. Анализът на тези изследователи гласи, че „ограниченият размер на командироването на работна ръка в България може да се дължи на различни фактори. Едно от възможните обяснения е, че България не е атрактивна дестинация за предоставяне на услуги от чуждестранни компании поради сравнително ниското икономическо развитие и ниските заплати в сравнение с други страни от ЕС“ (български доклад).

Ако се използва този аргумент, за да се изгради първият сценарий, вероятно е повечето форми на командирована работа да се прилагат към по-квалифицирани работници, работещи в компании, работещи с или в рамките на глобалните вериги за стойност. В този случай тенденциите на вариране между напускащи и пристигащи работници могат да бъдат представени по следния начин:

	2010г.	2015г.	2019г.	2025г.*	2030г.*
В 27 страни от ЕС	72	183	361	400	500
България	1,2	11,5	1	5	10
Германия	-48,6	-200,9	1172,7	300	100
Гърция	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-30
Полша	208,2	233,2	153,2	150	200
Португалия	46,7	48,6	8,4	10	15
Словакия	19,5	71,9	58,1	30	20

Забележка: * Данните са хипотетични

Цифрите за 2010 г., 2015 г. и 2019 г. представляват резултат от разликата между напускащите и пристигащите работници въз основа на предишните таблици. Отрицателните цифри показват, че има повече командировани работници във всяка страна, изпращаща работници. Положителните цифри показват, че има повече напускащи работници. Гърция, например, приема повече работници, отколкото ги изпраща. Полша, Португалия и Словакия изпращат повече работници, отколкото получават.

Когато тези компании доставят за други, понякога е необходимо доставчикът да се намеси по някакъв начин в компанията на клиента, или чрез създаване на производствени процеси, или чрез обучение на други работници за работа в новата система. Това означава, че работниците, изпратени в компании клиенти, използват механизма за командироване, за да работят в чужбина за определен период от време.

Командироването е най-често срещано в автомобилния сектор, както и в други сектори, където отделни разработчици на системи, инженери или специалисти по поддръжката или ръководители на екипи на производствени линии се изпращат в компании клиенти, разположени на различно индустриално ниво.

Следователно можем да очакваме, че глобалната тенденция в Европа (27 държави от ЕС) ще продължи да се основава на възможността изпращането на командировани работници непрекъснато да нараства повече от приемането на командировани работници. И накрая, Германия и Полша биха могли да бъдат страните членки, в които разликата е по-голяма, отколкото в други страни. Според нашата хипотеза няма причина да смятаме, че Гърция ще промени наблюдаваната тенденция (по-висок процент на получаване от този на изпращане на работници).

Още веднъж, цифрите, показани в предишната таблица, са само индикативни, когато се отнасят за общия брой изпратена работа в Европейския съюз и не вземат предвид само производствения сектор, нито ситуацията в страните, които не принадлежат към 27-те страни от ЕС.

3.2. Сценарий 2 – прекариат за командироване

Има добра причина да се очаква възможността за тенденция на командироване в Европа въз основа на нарастващия брой работници, работещи на несигурни работни места и в несигурни условия.

Според изследователи от България „практиката на командироване на работници, която включва временно преместване на служители за работа в (друга) държава от Европейския съюз, може да бъде обект на злоупотреба и нарушаване на икономически права“. Случаите, свързани с изплащане на трудови възнаграждения между напускащи командировани работници и техните работодатели, се класифицират в зависимост от вида на нарушението, довело до неизплащане или неправилно изчисляване на трудовите възнаграждения“ (Български доклад).

При този сценарий се очаква, че по-малко квалифицирана работна ръка може да бъде използвана в други компании от същия сектор или че тази форма на договор може да се използва за извършване на работа в друга държава без трудово правоотношение с

компанията, която изпраща работника. Смята се също, че компаниите за временна работа ще се увеличат по размер, обхват и географски райони и ще преместят прекариатите (в Европа или в чужбина), за да увеличат производството и/или печалбите на компаниите клиенти. Тези посреднически прекариатни компании (в рамките на една група или между компании от сектора на металите) ще бъдат част от веригата на стойността в сектора на металите. Това са случаите, в които краткосрочните договори ще се превърнат в преобладаваща форма на несигурна заетост.

Несигурността може да бъде контролирана от различни европейски институции и национални органи. От тези организации обаче не се очаква да бъдат стабилни и стриктни по отношение на контрола на командироването. Европейските държави са склонни да имат различни интереси и не искат да прилагат много промени в тези потоци. Тъй като по-голямата част от командированите работници се изпращат в съседни страни, особено в Централна Европа, този сценарий разкрива, че подобно командироване се извършва повече поради високите разходи за труд, отколкото поради уменията, които биха съществували в периферните страни.

	2010г.	2015г.	2019г.	2025г.*	2030г.*
В 27 страни от ЕС	72	183	361	400	500
България	1,2	11,5	1	15	30
Германия	-48,6	-200,9	1172,7	200	-100
Гърция	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Полша	208,2	233,2	153,2	50	250
Португалия	46,7	48,6	8,4	20	60
Словакия	19,5	71,9	58,1	80	120

Забележка: * Данните са хипотетични

Прекариятът може да се използва за поддържане на ниски разходи за труд, за да се позволи конкуренция на пазара. Въпреки това не се очаква тази стратегия за конкуренция да се прилага често в компании на по-високи нива на глобалните вериги за стойност поради проблеми с качеството и предотвратяване на индустриални конфликти.

Следователно може да се твърди, че този сценарий няма да е най-значимият по отношение на общия брой командировани работници в рамките на Европейското икономическо

пространство. Следователно ще бъде важно в сектора на NACE F (строителна индустрия), но не и в производствения сектор. Вярваме, че посочената работа в този сектор на NACE C (производство) се извършва главно за дейности по поддръжка, проектиране и програмиране. Такъв извод дават данни от национални интервюта и допълнителна литература.

3.3. Сценарий 3 – приети препоръки

Този сценарий би представлявал цялата ситуация на командироване на работници, като се вземат предвид приемането на препоръките на партньорите по проекта. Може да е сценарий, при който увеличението на броя на командированите работници ще се увеличи в даден момент, когато двустранното признаване на условията на труд бъде прието и регулирано. Това приемане може да увеличи привлекателността на тази форма на работа в европейското пространство.

	2010г.	2015г.	2019.	2025г.*	2030г.*
В 27 страни от ЕС	72	183	361	200	100
България	1,2	11,5	1	-10	0
Германия	-48,6	-200,9	1172,7	400	10
Гърция	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Полша	208,2	233,2	153,2	100	50
Португалия	46,7	48,6	8,4	0	-10
Словакия	19,5	71,9	58,1	10	0

Забележка: * Данните са хипотетични

Въпреки това се очаква Европейският орган по труда (ELA)¹ да работи ефективно. Например ELA трябва да систематизира и обменя информация за страните, приемащи работници.

¹ За повече информация вижте: <https://www.ela.europa.eu/en>.

Всъщност Директивата за командироването на работници 96/71/ЕО - и изменящата Директива 2018/958/ЕС - и Директивата за прилагане на Директива 2014/67/ЕС за командироването на работници попадат в компетенциите на органа ЕЛА. Последната директива беше изготвена, за да подпомогне страните от ЕС и Европейската комисия да гарантират, че правилата за трудова мобилност и управление на социалната сигурност се прилагат по справедлив, прост и ефективен начин.

3.4. Сценарий 4 – бизнес както обикновено

Този сценарий помага за разбирането на основните тенденции на използване на командированата работа. Както потвърдихме от казусите, има голямо разнообразие от случаи, при които се използва командирована работа. Най-честата тенденция е тази в строителния сектор. Този сектор обаче не е обект на изследване в този проект.

Едно изявление в доклад за преглед на португалската литература гласи, че „според CGTP-IN (Генерална конфедерация на португалските работници) се е оказало много трудно да се обединят в синдикатите командированите работници в Португалия. Висококвалифицираните техници не са заинтересовани да се присъединят към португалските синдикати, а командированите работници в селскостопанския сектор (където мнозинството са от България и Румъния) също не са склонни да станат членове на синдикатите“ (стр. 14).

В доклада за преглед на българската литература се посочва, че „проблемът с условията на труд също е източник на противоречия, като се има предвид, че командированите работници могат да срещнат езикови и културни бариери, водещи до лоши условия на труд и ограничен достъп до социална защита“ (стр. 1).

	2010г.	2015г.	2019г.	2025г.	2030г.
В 27 страни от ЕС	72	183	361	500	800
България	1,2	11,5	1	0	-10
Германия	-48,6	-200,9	1172,7	800	2000
Гърция	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-50
Полша	208,2	233,2	153,2	50	0
Португалия	46,7	48,6	8,4	20	50
Словакия	19,5	71,9	58,1	50	100

Забележка: * Данните са хипотетични

При този сценарий хипотетичните данни за 2025 г. отразяват само възможността след пандемията от вируса COVID-19, като преходен период, и за 2030 г., като се приемат екстраполирани данни от десетилетието преди пандемията.

Това означава, че бъдещата тенденция на „бизнес както обикновено“ ще представлява увеличаване на изпращането на командировани работници от тези страни. Още веднъж, ние разглеждаме стойности, които включват NACE F сектор (строителство), но най-вероятно стойностите на командироване на работници се отнасят най-вече до квалифицирани работници, а не до по-малко квалифицирана работа.

3.5. Преглед на упражненията по сценарий

Опитахме се да съберем четири големи сценария относно потенциалните тенденции в използването на командирована работа.

Четирите сценария включват: Сценарий 1 – Командироване на работници в глобалните вериги на стойността, Сценарий 2 - Прекарият на препоръката, Сценарий 3 - Приети препоръки и Сценарий 4 - Бизнес както обикновено.

Последният, или четвъртият сценарий е екстраполация на текущите тенденции.

Възможно е броят на командированите работници да не варира през следващите няколко години, но също така е възможно сценарий 3 (приети препоръки) да е единственият, който може да бъде по-подходящ за прогнозираното увеличение. Можем да предположим, че прекариятът също може да се увеличи значително, особено там, където няма регулирани

условия (сценарий 2). Във всички европейски страни обаче се наблюдават признаци за евентуално увеличение и има начини да се контролира.

4. Заключение

Като се има предвид липсата на надеждни статистически данни, този доклад базира компилацията на сценарии на приемането на референтни данни за цялата икономика като представящи данните на производствения сектор в анализирани страни. Всъщност командированият труд в производствения сектор (NACE C) не е задължително да има същите характеристики като всички командировани дейности. Също така е важно да се приеме, че определението за командирована работа не е пряко свързано с трудовата миграция. Работникът, който ще бъде командирован, има договор с изпращащата фирма и ще работи през уговорения период от време в приемащата фирма. Работата е по договор.

Опитахме се да оценим четири сценария за бъдещото развитие на командированата работа в производствения сектор в Европа. Ето защо ние разгледахме сценарии, които са подходящи за потенциални тенденции, които могат да се прилагат за целия сектор в Европа. В един сценарий (1) се счита, че командироването на работници има съществена връзка с развитието на глобалните вериги за създаване на стойност. С други думи, това е сценарий на по-глобализирана производствена среда, при която средно Европа и особено нейните държави-членки изпращат повече работна ръка, отколкото получават.


Сценарий 2 се отнася до прекаризацията на работата и това може да повлияе на вида командирована работа. Възможно е трудовата мобилност в Европа да увеличи прекаризацията и да намали заплатите. Не е ясно доколко това се отразява на обема на командироване. Прекаризацията може да намали обема на командировките в Европа, ако компаниите предпочетат да намалят разходите, като наемат несигурен работник вместо регулиран работник.

При третия (3) сценарий се счита, че препоръките на ЕС са напълно приети и че командироването на работници се регулира от одобрени регламенти и директиви. Тъй като тези разпоредби защитават работника в ситуация на командироване, се случва всяка държава-членка да е транспонирала директивата по определен начин. Това означава, че все още има разногласия относно тълкуването на директивите и че ролята на европейските агенции не е напълно осъзната. Тези агенции трябва да засилят наблюдението и контрола заедно с националните агенции. Това може да е най-положителният сценарий за оцеляването на социалната защита. Тази ситуация обаче ще продължи да среща трудности, ако препоръките не са насочени към защита на работната сила и осигуряване на по-добри условия на труд.

И накрая, предложихме сценарий 4, който разглежда „бизнеса както обикновено“. Това означава, че настоящата ситуация все още би била неясна за националните агенции,

компании и социални партньори. Практиките в производствения сектор ще продължат както преди периода на пандемията, което няма да означава, че ще има драстично увеличение на командирована работа (както в сценарий 1), но може да има намаляване на тази форма на договаряне поради намаляване на разходи и бюрократични усложнения, които компаниите ще се опитат да избегнат.

Както се посочва в доклада за преглед на литературата от Португалия, „всички колективни договори трябва да съдържат показатели, свързани с прогнозите за броя на обхванатите работници и броя на компаниите, представлявани от двете страни. Тези индикатори могат да се използват за подобряване на разбирането на процеса на командироване на работа“ (стр. 21). Това означава, че информацията за командированите работници трябва да се споделя между социалните партньори и да бъде предмет на диалог и преговори в анализирани държави и в други държави-членки. Когато това се случи, е много вероятно командированите работници да бъдат по-добре защитени и да имат по-добри условия на труд. В противен случай натискът от страна на компаниите в производствения сектор да намалят разходите, особено разходите за труд, и да увеличат печалбите ще означава намаляване на практиките за командироване.



Posting of workers during
the COVID-19 pandemic,
current challenges,
and future prospects



UNIVERSITY OF
THESSALY



InnoGrowth



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only, and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.